

A KÖZIGAZGATÁSI REFORM ÉLETBELÉPTETÉSÉNEK MÓDSZERÉRŐL

MÁSÉRT fog tollat a tudományok embere, s másért a politikus. A tudóst kielégíti, ha mélyen járó és igaz megismerésekig jut. Legtöbbször nem is gondol arra a hatásra, melyet megállapításai embertársaira tesznek. A politikusnál ez nem így van. Bár sohasem lehet számottevő politikussá az, aki nem tud közel jutni az emberi lét nagy problémáihoz, mégis kétségtelen, hogy ezeknél a problémáknál nem tartózkodhatik soká. Hiszen igazi hivatása csak ezután következik: szugesztív munkával megnyerni embertársait a megismert igazságok követésére. Cselekedni és másokat cselekvésre rávenni. Nem csoda tehát, hogy mások a tudós és mások a politikus fegyverei. A politikus írásai agitatív erő nélkül nem sokat érnek. Hogy pedig ezt az erőt kifejthesse, oly eszközöket is igénybe vehet, amelyek a tudósokhoz nem illenek. A politikus színesebb, egyénibb lehet, s ezért megszólalhat első személyben is. Mindezt pedig nem ok nélkül kellett előrebocsátanom. Az alábbiakban ugyanis itt-ott magam sem fogom elkerülhetni az első személyben való előadást.

Oswald Spenglernek munkájában (*Untergang des Abendlandes*) rám az a fejezet volt legnagyobb hatással, melyben azt bizonyítja, hogy különböző népek és korok időszemlélete mennyire más és más. Az a hatás, melyet rám e megállapítás tett, nem múlt el, s bizonyára alapmotívuma lett egy mindjobban erősödő meggyőződésnek is. S ez az, hogy a legnagyobb emberi kincssel, az idővel nem tudunk bánni. A magyar magán- és közélet szerveinek működése az idő értékelésének az egész világon egyre jobban érvényesülő szempontjából kétségbeejtően elmaradt. Ezt a bajt észre nem venni, vagy álszeméremből eltagadni, nekünk, akik különben hiszünk népünk nagyráhatottságában és nemzeti erényeiben, alig menthető hiba volna.

Az időértékelés jelenségének lélektani elemzése igen hálás lenne, de sajnos kissé messze vezetne. Meggyőződésem egyébként, hogy bár a mai világba sehogysem illő munkaütemünket az egyéni munkakifejtésnél is kifogásolni lehet, az igazi nagy baj közintézményeink működésénél van. Hibánk volt ez mindig, de katasztrófális bajunkká válhatik a XX. század negyedik évtizedében, amikor a nemzetközi verseny döntő elemévé vált a modern élet lüktető, rohanó tempója. Az alól az igazság alól, hogy a lassú termelés drága, a drága pedig a termelővel együtt pusztulásra van ítélve, egy emberi intézmény sem vonhatja ki magát. Nem vonhatják ki magukat e szabály alól közületi szerveink sem. Elsősorban áll ez alkotmányjogi intézményeinkre.

Ez a meggyőződés vezetett, amikor 1920. év áprilisában — tehát csaknem 10 esztendeje — a magyar nemzetgyűlés figyelmét felhívtam tanácskozási rendjének a munkaképességet komolyan veszélyeztető, tartahatatlan voltára. Akkor — sajnos — süket füleknek beszéltem. Tudtam azonban, hogy el fog jönni a megértés ideje. S valóban az nem késett soká! Bethlen István gróf, amikor egy évre rá átvette a kormány rúdját, sietett a bajt megállapítani s a hárszabályreformot azonnal felvette programjába. A munka meg is indult és ma egy évtized múltával, nem kis erkölcsi elégtételemmel szolgál, hogy a harc, melynek én is igénytelen katonája voltam, célhoz ért: a nemzetgyűlés, majd a képviselőház hárszabályainak reformja megtörtént.

Nagy lelki örömmel láttam felvonulni igénytelen és elszigetelt akcióm mögé azt a hatalmas politikai erőt, mely a kérdést dűlőre vitte. És e harc során alakult ki az a további meggyőződésem, hogy a közületi munkaütem meggyorsítását az egész vonalon keresztül kell vinni, így jutottam el a közigazgatás reformjának kérdéséhez — önmagamban. Az alkotmányjogi kérdések, különösen pedig az utolsó hárszabályreform keresztülvitele előtt azonban korai lett volna minden lépés, hiszen a kormány és a törvényhozás idejét ezek, valamint a pénzügyi törvényhozás teljesen elfoglalták.

Most azonban elérkezett a cselekvés ideje itt is. A miniszterelnök az ő személyes politikai súlyával magáévá tette a kérdést. Hiszem tehát, hogy a közigazgatás reformjának súlyos problémájával is meg fogunk birkózni. Minden jel erre a feltevésre jogosít. A reformmozgalom váratlanul gyors ütemben bontakozik ki és határozott léptekkel halad a cél felé. Viszi őt önmagának súlya is, melyet, ha kellő energiával meglendítünk, áttör minden akadályon.

Jogunk van tehát bizakodni. De éppen elég okunk van arra, hogy óvatosak is legyünk. A hárszabály módosítás munkája sok tekintetben más volt, mint a közigazgatás most meginduló reformja. Az előbbi nagy politikai harcokat okozott, az utóbbinál ez nem valószínű. Viszont a hárszabályreform szakszerűségi szempontból távolról sem volt oly tágkörű és összetett, s ezért korántsem igényelte a tárgyi előkészítésnek azt a mérvét, mint aminőt a közigazgatási reform megkíván. Hiszen a közigazgatásban benne lüktet az egész emberi élet s alig vannak megfogható határai. Egy kis bátorság nélkül nem is szabad hozzányúlni. Éppen elég okunk van tehát rá, hogy jól átgondoljuk az egész programot, nemcsak azt, hogy mit akarunk hozni, de azt is, hogy hogyan visszük azt keresztül. Nekem, mint politikusnak egyébként is az a meggyőződésem, hogy hasonló reformok esetén azok tartalmánál csaknem fontosabb a keresztülvitel mikéntje. Itt veszítjük el, vagy nyerjük meg a harcot. Ebből a véleményből folyik az a második is, hogy a politikusoknak kell most előtérbe lépniök. Normális viszonyok közt előre kellene bocsátanunk az elméletek embereit. Erre ma alig marad időnk. Öröm-

mel látjuk egyébként egy — nagyobbbrészt fiatal — gárda arcvonalba állását. Nevüket csak azért nem említjük, mert nem szeretnénk egyet sem kihagyni közülük. Elgondolásunk tehát az, hogy a mi viszonyainkra tekintettel, de a probléma általános természeténél fogva is, nem az lesz a fontos, hogy az elméleti megállapítások egészükben érvényesüljenek, hanem az, hogy a keresztülvitel érélyes és gyors legyen. Elégedjünk meg egyelőre a legkiáltóbb bajok kiküszöbölésével. Balgaság különben is az ilyen természetű kérdéseknél azt hinni, hogy a reformok után hosszabb tétlenségi időszak következhetik be. A közigazgatás fejlesztése és javítása kérdésében sohasem lehet megállás.

A reform méreteit és módját illetőleg tehát azt a meggondolást kell először figyelembe ajánlanunk, hogy az ne törekedjék minden részletre kiterjedő, tökéletes kodifikálásra.

A másik körülmény, ami a reform helyes lefolytatását determinálja, rendkívüli elmaradottságunk. Nemcsak azokkal a reformokkal vagyunk adósok, amelyeket a modom államod háború után vittek keresztül, de azokkal is, amelyeket a legtöbb nyugati állam még a jelen század elején valósított meg. Meg kell állapítanunk ugyanis azt a — sajnos — szégyenletes tényt, hogy szélesebb körű közigazgatási reform nálunk még egyáltalán sohasem volt. A vármegyéknek a század elején keresztül-vitt reformja u. i. úgy az intézmények, mint az intézkedések szempontjából szigorúan határokhoz szabott volt. Többi közhivatalunk eljárása ma is a Bach-korszak kódébe visszanyúló, vagy még annál is régebbi forrásokból táplálkodik. Elmaradottságunk azonban két

— egymással meglehetősen ellenkező irányú — következménnyel jár. Nemcsak gyorsan, hanem sokat is kellene tennünk. S kérdezőnk mindenkit, aki politikai felelősségérzettel bír ez országban, lehet-e hirtelen nagyot ugranunk?

Ez ma a legidőszzerűbb kérdés. És én azt hiszem, hogy a felelet itt is csak az lehet, amelyhez a fentebbi általános elgondolások útján jutottunk. A mi különleges viszonyaink kétszeresen teszik indokolttá azt a megállapításunkat, hogy helyes programúi csak a nagy bajok gyors orvoslása s a részletkérdéseknek jobb időkre halasztása lehet. Le kell számolnunk itt azokkal a lélektani hatásokkal is, amelyek minden reform keresztülvitelénél jelentkeznek. Amikor a reformok köztudomásúvá válnak, legtöbb helyen keveslik azokat. Amikor aztán a keresztülvitel, a végrehajtás következik, egyszerre azok lesznek hangosak, akik

— az átmenet nehézségeinek hatása alatt — sokalják azokat. Bizonyosan így lesz ez e reform első étapejaként megjelent új közhivatali ügyrenddel is. Más helyen részletesen előadtam s meg is írtam, hogy hogyan képzelem az egész reformprogramm végrehajtását nagy vonalakban. Itt tehát meg kell elégednem annak pár mondatban való összefoglalásával. Legelőször kell jönnie az ügyrendi — tehát tisztán eljárási újításoknak. Ezzel egyidejűleg kell megindulni a szervezeti,

hatásköri reorganizációnak. Jeleztem, hogy a második kérdés nem kevésbé sürgős, mint az első, csak több személyi és politikai nehézséggel van megterhelve, hosszabb időt fog tehát igénybe venni. A harmadik — legnagyobb és egyben hosszú időt igénylő munka — az egész magyar Corpus Juris áttanulmányozása és átdolgozása lesz. Kétségtelen ugyanis, hogy gyors, jó és gazdaságos közigazgatás a legkítűnőbb hatásköri elosztás, pompás eljárási szabályok és elsőrendű tisztviselői kar mellett is csak úgy lesz lehetséges, ha anyagi jogszabályaink rendelkezéseit is összhangzásba hozzuk a modern élet kívánalmaival.

Ettől — sajnos — még elég messze vagyunk. A kormány, a törvényhozás és a magyar közvélemény állandó és szoros együttműködésére van szükség, hogy mind a három feladattal megbirkózhassunk. Egy cikk keretei szűkek ahhoz, hogy végig vezessük elgondolásunkat az egész vonalon. Ámde a közvélemény elvárhatja, hogy ott, ahol a munka már megindult, sőt már eredményt is mutatott fel, tárgyilagos és szakzerű felvilágosítást kapjon. A közhivatalok ügyrendjére célszerű, amelynél általános szabályzata már megjelent a hivatalos lapban. Itt egyenesen parancsoló szükségesség a művelt közvélemény felvilágosítása, mert a napisajtó útján már is számos félreértésről és téves álláspontokról kellett tudomást szereznünk.

Ennek több oka van. Törvényeink, melyek közt bizonyára számos olyan van, amely fontosságban a közhivatali ügyrendszabályzatnak messze mögötte marad, a nagyközönség részére törvényjavaslat formájában látnak napvilágot s azokhoz legtöbbször részletes indokolást csatol az illető szakminiszter. Így kerül a javaslat a törvényhozás elé, mely, amióta felsőházunk is működik, két bizottsági és két plenáris tárgyalásban részesül. A közvéleménynek tehát bőven van alkalma a megfelelő tájékozódásra, ami a miniszteri rendeleteknél nincs meg. Ehhez járul, hogy a január hó elsejével életbeléptetett ügyrendi szabályzat feltűnő rövid idő alatt látott napvilágot s a közvéleményt elég készületlenül találta. Másfelől az is kétségtelen, hogy kevesen vannak a kritikusok közt, akik az ügyrendi szabályzatot nemcsak áttanulmányozták, hanem át is gondolták. Ha ezt tették volna, rögtön rájöttek volna, hogy mi lehet és mi nem lehet általános ügyrendi szabályok tárgya. Az ilyen minden hivatalra kiterjedő általános ügyrend nagyobbbrészt csak keretrendelkezéseket tartalmazhat, melyeknek közelebbi tartalmát az egyes közigazgatási ágak különös ügyrendjei és — ami talán még fontosabb — a végrehajtó tisztviselői karban uralkodó szellem adják meg.

Már a reform legelső fázisánál megállapíthatjuk tehát azt a szabályt, mely végig fog vonulni a közigazgatási reform összes szakaszain s mely egyben annak legnagyobb feladata is. Nem elégedhetünk meg az újítások megfelelő szabályokba foglalásával, hanem gondoskodnunk kell

arról is, hogy az azokba öntött gondolatokat végig is vigyük a szerfelett differenciálódott igazgatás hajszalerein keresztül egészen az életig magáig. Az általános szabályokat, melyeknek irányító és nevelő hatását vitatni nem engedjük, követniük kell tehát az egyes közigazgatási ágakra vonatkozó különös rendelkezéseknek is és pedig úgy az ügyrend, mint a hatáskör — szervezeti és az anyagi jog terén. A reform jelenlegi stádiumában mi tehát a legközelebbi teendő? Az egyes szakminisztériumoknak sürgősen össze kell állítaniok az alájuk tartozó igazgatási ágak különös ügyrendi szabályait. Ez alatt nem tisztán az irodai munka mechanikus javítását értjük, hanem az érdemleges elintézés racionalizálását is. Ezeket ugyanis az általános ügyrend az egyes igazgatási ágak különleges igényeit is kielégítő módon nem szabályozhatta. Ha ez megtörtént, úgy a reformnak első szakát be is fejeztük, amivel máris nagy eredményt értünk el. Nem is lesz ez kis munka. Ha azonban a kormányhatóságok komoly és szigorú intézkedéseket tesznek, a reform e része az év végéig tökéletesen keresztülvihető lesz.

Nehezebb dolog lesz — nem tárgyi, hanem személyi és politikai okokból — a hatáskörök leépítése, a decentralizáció. Nemcsak a legmagasabb szempontokra emelkedést, hanem kemény, céltudatos s néha kíméletlen munkát igényel ez a kormányhatóság vezetői részéről; ha ez meglesz, úgy ezzel a kérdéssel is megbirkózhatunk még ebben a naptári évben.

Mindennek — szerény nézetem szerint — elengedhetlen előfeltételei vannak. Elsősorban minden eszközzel biztosítani kell a reform keresztülvitelére hivatott tisztviselőtársadalom munkakedvét. Nemcsak anyagi, hanem erkölcsi eszközökre gondolok. Ez a kérdés egymaga külön tanulmányt érdemel, már csak ezért sem foglalkozhatunk ezúttal vele. A második hasonló fontosságú feltétel: intézményes ébrentartása a reformmozgalomnak. Ezt nem lehet sem a miniszterekre, sem a Takarékosági Bizottságra, sem az egyes politikusok ambíciójára bízni. Nagyszabású, rendszeres és állandó munkára van itt szükség, amelyet csak e célból létesítendő hivatalos szerv végezhet el. Tudom, hogy a mai hivatallétesítést ellenző világban minden ilyen gondolat ellenhatást vált ki. Mégis ragaszkodnunk kell hozzá. Különben sem kell mindjárt új hivatali kinevezésekre gondolni. A tisztviselőtársadalomból nem lesz nehéz azt az egy-két jó erőt összehozni, akiből a miniszterelnökségnek e célból létesítendő külön ügyosztályát a leg-sürgősebben meg kell alakítani. Ezeket a tisztviselőket mentesíteni kell a szakminisztériumok, sőt a szakminiszterek befolyása alól is és intézkedési, illetve kezdeményezési jogot kell nekik adni. A miniszterelnöknek emellett véleményező és tanácsadó szervként továbbra is fontos szolgálatot tehet az Országos Takarékosági Bizottság. Ennek kirendelt szakértőit biztosokként az egyes közigazgatási hivatalokba, — ideértve a minisztériumokat is — ki kellene küldeni. Persze emellett

szükséges lesz az is, hogy a szakminiszterek az egész reformeljárást ne tekintsék politikai hatalmuk, vagy presztízsük csorbitásainak, hanem személyesen, vagy államtitkárjaik útján maguk is kövessenek el mindent a gyors és határozott reorganizálás érdekében.

Miután pedig a kérdés — ha egyszer komolyan szőnyegre kerül — meggyőződésem szerint többé el nem alszik, gondoskodni kell egy tudományos intézet megalakításáról francia, angol, méginkább német mintára.¹

E tekintetben a Közszolgálati Alkalmazottak Nemzeti Szövetségére, valamint a rokon kérdésekkel foglalkozó tudományos intézetekre kell számítanunk, melyeket a szerv előkészítését célzó sürgős ankétára, például a kultuszminiszter úr hívhatna össze. A Kansz-nak s a többi tisztviselői egyesülésnek követnie kell a német Beamterbundok munkáját. Németországban például lehetetlen volna, hogy egy olyan hivatali reform után, mint amilyen az ügyrendi szabályzat megjelenése volt, a pár hétre utána megjelent magyar segédhivatali tisztviselők szaklapja arról egy szó említést sem tett! A tisztviselők társulásának, szervezkedésének kétségtelenül megvan a maga érdekképviselési célja. De hogy tisztán és kizárólag az legyen, azt helyeselni alig lehet.

Összegezve a fentieket: a közigazgatás reformját végig kell vinnünk, mert ha nem követi az elszigetelt akciókat — az általános ügyrendi reform is csak ilyen marad — a program többi részének megvalósítása, úgy jobb, ha semmit sem csinálunk, mert nagy károkat okozunk vele a közvéleményben. Csak növeljük azt az amúgy is észlelhető skepszist, amellyel az egész akciót a közönség egy jó része kíséri. Hogy pedig végig vihessük, ahhoz nem elég — bár első sorban szükséges — hogy az politikai programmá tétessék, hanem intézményes módszerekre is szükség van. Ezek egyikére, másikára kívántam a fentiekben rámutatni.

Boldog lennék, ha a közigazgatási élet elméleti és gyakorlati művelői maitói előbb és mentői nagyobb erővel vetnék rá magukat ezekre a kérdésekre. Mert nagyon megkönnyítenék nekünk — politikusoknak — a reánk váró munkát.

ÖRFFY IMRE

¹ Lásd e kérdéstről egyébként Mártonffy Károly tanulmányát a „Társadalomtudomány” 1929. V—VI. számában.